Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 1167/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	365/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Ugíjar
Artículos	2 y 7 c) LTPA; 12 LTAIBG; 77 LRBRL; 14, 15 y 16 ROF
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD); Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL); Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF); Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

1. El 2 de febrero de 2024 se remite a este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) oficio del Defensor del Pueblo Andaluz en el que remite la queja Q23/9539, presentada por la persona reclamante ante dicha institución el 26 de diciembre de 2023.

2. A la vista del contenido de la queja, relativa a la falta de respuesta de la entidad reclamada a una solicitud de información, este Consejo informa al Defensor del Pueblo Andaluz que "en aras de la eficacia administrativa, este Área considerará la recepción de la queja como la presentación de una reclamación de las previstas en el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, y procederá a su tramitación ordinaria.

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 11 de julio de 2023, ante la entidad reclamada, dos solicitudes de acceso a información pública, en los siguientes términos:

> *" Informe de las bajas laborales de los miembros de la Corporación Local, incluidas las bajas por paternidad del Alcalde-Presidente del presente Ayuntamiento, en este caso se hace requerimiento sobre la actividad laboral ejecutada durante las 16 semanas de permiso de paternidad..."*
>
> *Por otra parte copia del decreto de delegación de funciones de alcaldía que debe de existir de acuerdo con el artículo 47.2, primer párrafo, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que dispone sin perjuicio de lo dispuesto en su párrafo segundo, que "en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento, las*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

funciones de Alcalde no podrán ser asumidas por el Teniente Alcalde a quien corresponda sin expresa delegación que reunirá los requisitos de los números uno y dos del articulo 44". Véase también el articulo 23.3 de la ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece que "los Tenientes de Alcalde sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad al Alcalde. …".

2. La persona reclamante el 6 de septiembre *y* el 21 de septiembre de 2023 presenta dos nuevos escritos ante la entidad reclamada reiterando la solicitud de información formulada el 10 de julio de 2023.

3. La persona reclamante presentó el 18 de octubre de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información pública, en los siguientes términos:

"…pido a la autoridad competente del ilustrísimo Ayuntamiento de Ugíjar que se me facilite un informe lo más ajustado posible a la literalidad de los ingresos y los gastos llevados a cabo en la partida presupuestaria correspondiente al servicio de ayuda a domicilio gestionado directamente por el organismo en cuestión, informe en el que se hagan constar tanto las partidas de gastos como las partidas de ingresos en dicho presupuesto, así como, horas llevadas a cabo en cada uno de los núcleos de población y gastos de transporte que tiene que sufragar el organismo, gastos en personal, materias primas, distribución de los equipos de protección individual de los trabajadores, cursos de concienciación y formación sufragados por el organismo con beneficio en dichos trabajadores, informe en el que se haga constar también los criterios de selección, ademas, bolsa de trabajo de los trabajadores que se incorporan en la plantilla, criterios de selección de! personal en plantilla para la realización de nuevos cursos de formación gratuitos para los trabajadores.

Por otro lado solicito que se me facilite copia de los TC2 correspondiente a los trabajadores pertenecientes a la ayuda a domicilio durante los meses de abril de 2023, mayo de 2023 y junio de 2023, copia de las fuentes de financiación de dicho servicio, gastos en la seguridad social correspondientes, copia del cuadro de cuentas perteneciente a la prestación de la ayuda a domicilio en el que se hagan constar los proveedores de materias primas, sueldos y salarios, seguridad social a cargo de la empresa, gastos de transporte, así como otros gastos que ocasione dicho servicio.

Además, hago solicitud de acceso a todas las facturas y nóminas llevadas a cabo durante el ejercicio económico 2023 en dicho servicio, así como, copia de aquéllos documentos concretos que según criterio me parezca necesario hacer un análisis mas profundo una vez realizadas las visualizaciones que considere necesarias en dependencias municipales".

4. La persona reclamante presentó el 13 de diciembre de 2023, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información pública, en los siguientes términos:

"De acuerdo con lo anterior pido a la autoridad competente del ilustrísimo Ayuntamiento de Ugíjar que se me facilite un informe lo más ajustado posible a la literalidad de los ingresos y los gastos llevados a cabo en la partida presupuestaria correspondiente al servicio de ayuda a domicilio gestionado directamente por el organismo en cuestión, informe en el que se hagan constar tanto las partidas de gastos como las partidas de ingresos en dicho presupuesto, así como, horas llevadas a cabo en cada uno de los núcleos de población y gastos de transporte que tiene que sufragar el organismo, gastos en personal, materias primas, distribución de los equipos de protección individual de los trabajadores, curses de concienciación y formación sufragados por el organismo con beneficio en dichos

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

trabajadores, informe en el que se haga constar también los criterios de selección, además, bolsa de trabajo de los trabajadores que se incorporan en la plantilla, criterios de selección del personal en plantilla para la realización de nuevos cursos de formación gratuitos para los trabajadores.

Por otro lado solicito que se me facilite copia de los TC2 correspondiente a los trabajadores pertenecientes a la ayuda a domicilio durante los meses de abril de 2023, mayo de 2023 y junio de 2023, copla de las fuentes de financiación de dicho servicio, gastos en la seguridad social correspondientes, copia del cuadro de cuentas perteneciente a la prestación de la ayuda a domicilio en el que se hagan constar los proveedores de materias primas, sueldos y salarios, seguridad social a cargo de la empresa, gastos de transporte, así como otros gastos que ocasione dicho servicio.

Ademas, hago solicitud de acceso a todas las facturas y nominas llevadas a cabo durante el ejercicio económico 2023 en dicho servicio, así como, copla de aquellos documentos concretos que según criterio me parezca necesario hacer un análisis mas profundo una vez realizadas las visualizaciones que considere necesarias en dependencias municipales".

Tercero. Contenido de la reclamación

En la reclamación se indica expresamente:

" En calidad de concejal-portavoz del grupo popular en el ayuntamiento de Ugíjar, se hacen solicitudes de acceso a la información para llevar a cabo mi labor política que en la mayoría de los casos no son respondidas por el presidente de dicha administración ni por ninguno de los miembros del equipo de gobierno".

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

1. El 24 de abril de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. En la misma fecha se envío a la entidad reclamada solicitud de copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado a la solicitud de expediente y alegaciones.

3. El 27 de mayo de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es remitido a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 28 de mayo de 2024.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local (LRBRL), establece que el plazo máximo de de resolución de las solicitudes presentadas por los miembros de las Corporaciones locales será de cinco días naturales a partir del día siguiente al que se hubiera presentado.

A su vez, el artículo 14 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), establece que la petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días.

2. En el presente supuesto varias solicitudes fueron presentadas entre el 11 de julio y el 18 de octubre de 2023, y la reclamación fue presentada el 26 de diciembre de 2023. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

3. En el caso de la solicitud presentada el 13 de diciembre de 2023, cuando la reclamación fue presentada (el 26 de diciembre de 2023), aún no había iniciado el plazo para interponer la reclamación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 LTPA en relación con el artículo 24.2 LTAIBG ("La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo").

Este hecho supondría la inadmisión de la reclamación al haberse presentado anticipadamente al inicio del plazo para reclamar ante este Consejo. Sin embargo, tras nuestra Resolución 773/2022 y otras similares (Resolución 774/2022, 775/2022 y 788/2022), este Consejo ha modificado su doctrina sobre las reclamaciones presentadas antes de la finalización del plazo máximo de resolución, que tal y como ocurre en este caso, deben admitirse a trámite. A modo de resumen, tal y como se indica en la Resolución 773/2022:

> *"Por lo tanto, y a la vista del razonamiento antes indicado y de los pronunciamientos judiciales reproducidos, aunque se reconociera que la presentación de la reclamación formulada fue anticipada, el criterio más favorable para la persona interesada y que evita una interpretación de-*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

masiado rigorista y formalista que deje vacío de contenido el derecho a reclamar, permite considerar que tal reclamación es subsanable por el mero transcurso del tiempo, lo que unido al principio básico de economía procesal, determina que deba admitirse la reclamación formulada."

Tercero. Competencia del Consejo para conocer de la reclamación formulada.

Las solicitudes de información pública de las que trae causa la presente reclamación fueron formuladas frente el Ayuntamiento reclamado por un/a concejal/a, portavoz de su grupo municipal, invocando en la reclamación el artículo 77 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) y los artículos 14 a 16 ROF / invocando su condición de cargo electo.

Este Consejo había venido inadmitiendo a trámite aquellas reclamaciones presentadas frente a resoluciones expresas o por silencio administrativo presentadas por los miembros electos de las entidades locales cuando las fundamentaban expresa y únicamente en el artículo 23.1 CE, 77 LRBRL o 16 ROF. Sin embargo, a partir de la Resolución 779/2022, y como resultado de diversos pronunciamientos judiciales (especialmente la Sentencia núm. 312/2022, de 10 de marzo, dictada por la sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo), este Consejo admite a trámite estas reclamaciones. Las Resoluciones 780/2022, 32/2023 y 50/2023 confirmaron esta doctrina, que afirma, no solo la admisión a trámite de la reclamación, sino también la aplicación preferente del régimen de acceso a la información contenido en la normativa de régimen local, siendo de aplicación supletoria la de transparencia. En este sentido, la Sentencia 314/2021, de 8 de marzo (casación 1975/2020) lo indica en su Fundamento Jurídico Tercero.

Cuarto. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

El artículo 77 LRBRL establece que "*Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función".*

Los artículos 14. 2 y 3 del ROF establecen que:

2. La petición de acceso a las informaciones se entenderá concedida por silencio administrativo en caso de que el Presidente o la Comisión de Gobierno no dicten resolución o acuerdo denegatorio en el término de cinco días, a contar desde la fecha de solicitud.

3. En todo caso, la denegación del acceso a la documentación informativa habrá de hacerse a través de resolución o acuerdo motivado.

Además, el artículo 15 del ROF establece que *los servicios administrativos locales estarán obligados a facilitar la información, sin necesidad de que el miembro de la Corporación acredite estar autorizado, en los siguientes casos:*

a) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones o responsabilidades de gestión, a la información propia de las mismas.

b) Cuando se trate del acceso de cualquier miembro de la Corporación, a la información y documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

c) Cuando se trate del acceso de los miembros de la Corporación a la información o documentación de la entidad local que sean de libre acceso para los ciudadanos.

A su vez, el artículo 5.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía se remite a la legislación básica sobre régimen local en lo que corresponde al estatuto de los miembros de las corporaciones locales andaluzas.

Por su parte, constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Quinto. Consideraciones sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de las diversas peticiones de información a las que se refiere la reclamación formulada se han transcrito en el Antecedente de Hecho segundo de esta resolución.

Como se ha indicado en el fundamento jurídico cuarto, en el caso que nos ocupa fue solicitada a la entidad reclamada la documentación e informe sobre los expedientes derivados de las solicitudes de información planteadas, y, hasta la fecha, no consta que haya tenido entrada en este Consejo la documentación requerida, privando a este órgano de disponer de todos los elementos de juicio necesarios y de conocer la posición del órgano ante las alegaciones vertidas en la reclamación.

En cualquier caso, de la documentación presentada por la persona reclamante puede deducirse claramente que algunas solicitudes de información, como las presentadas el 10 de julio de 2023 (cuya respuesta fue requerida por la persona reclamante mediante escritos de 6 y 21 de septiembre de 2023) y el 18 de octubre de 2023 (cuyo contenido fue reproducido en la solicitud de información formulada el 13 de diciembre de 2023) no obtuvieron respuesta en el plazo de cinco días naturales que determina la normativa de régimen local. La consecuencia directa de esta ausencia de respuesta en plazo es la producción de un acto presunto de estimación de la petición de información, a la vista del artículo 14.2 ROF.

Respecto a esas solicitudes de información que no obtuvieron resolución expresa en el plazo establecido legalmente y por tanto, la resolución que el Ayuntamiento está obligado a dictar (artículo 24.3, en relación con el artículo 21.1 LPAC) sólo hubiera podido estimar dichas solicitudes, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.3.a) de la LPAC, según el cual, "*en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo*".

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Nos hallamos por tanto en este caso ante unas solicitudes estimadas por silencio y firme, existiendo una consolidada Jurisprudencia del Tribunal Supremo (de la STS 25-2-2009, entre otras) según la cual, la estimación por silencio produce un acto administrativo que pone fin al procedimiento que, además, tiene efectos desde el vencimiento del plazo máximo para resolver y notificar de forma que, con posterioridad al vencimiento de dicho plazo máximo, ya sólo puede dictarse una resolución expresa que sea confirmatoria del acto producido por silencio.

En el mismo sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2009 dispone que el silencio administrativo se configura como una institución en beneficio del administrado, de tal forma que permita a éste, una vez transcurrido un determinado plazo, presumir un sentido positivo o negativo a la solicitud o cuestión planteada a la Administración y poder reaccionar en consecuencia, quedando la Administración vinculada con el silencio positivo, de tal forma que no puede luego dictar una resolución denegatoria.

Tal y como indicábamos en la Resolución 14/2023, la falta de respuesta de la entidad reclamada en el plazo máximo de resolución – cinco días- implica la estimación de la petición por silencio administrativo positivo. Y tal y como indica el artículo 24.2 LPAC, "*La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento"*; y el 24.3. a), "En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo".

Este Consejo por tanto solo puede confirmar la estimación realizada *ope legi*s, no pudiendo esta resolución modificar el sentido del acto resolutorio.

En este mismo se ha pronunciado, en relación con el derecho de acceso de los concejales la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2023, las SSTJ Castilla y León núm. 1028/2019, de 19 de julio y 718/2019, de 14 de mayo, o la STSJ Extremadura 1363/1996, de 12 de diciembre.

2. Sin perjuicio de lo indicando anteriormente, debemos hacer una precisión. Y es que el derecho reconocido abarca aquella información que obre en poder de la entidad reclamada. Tanto el artículo 77 LRBRL y como el artículo 2 a) LTPA requieren que la información "obre en poder" de la entidad interpelada. En este sentido, la Sentencia 167/2022 del Tribunal Supremo, de 10 de febrero, indica sobre el contenido del derecho reconocido en el artículo 77:

> *"La finalidad del derecho de acceso a la información del concejal es el normal ejercicio de sus funciones con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de estar plenamente informados de todo lo que conste en los diversos servicios municipales, tal y como señala la ya citada STS de 19 de julio de 1989 (RJ 1989, 5650) (recurso de apelación 303/1989) al afirmar que "Indicado el núcleo sustancial del derecho que corresponde a los concejales, en relación con el tema que nos ocupa observamos que el mismo supone una facultad de acceder a la documentación e información existente, de forma que su actividad en el Ayuntamiento pueda desarrollarse con el debido conocimiento de causa, pero sin añadir ningún otro complemento que exceda del fin de poder estar plenamente informado de todo lo que conste en los diversos servicio municipales*"

Y más específicamente, en la Sentencia de 5 de noviembre de 1999 el Tribunal Supremo indicaba que:

> *"En este sentido los artículos 77 de la Ley 7/1985 y 14.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que son los preceptos aplicables al caso, autorizan a los Concejales a obtener del Alcalde cuantos antecedentes, datos o informaciones «obren en poder de los servicios de la Corporación» y resulten precisos para el*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

desarrollo de su función. Los recurrentes entienden que lo que pidieron fueron unos datos concretos, pero no es así. Examinando su solicitud se advierte que piden del Alcalde un informe por escrito emitido por el señor Interventor sobre determinados datos tributarios. No solicitan los documentos en que tales datos constan, sino un informe sobre ellos, informe que naturalmente no se encontraba en poder de los servicios de la Corporación. La solicitud no se formuló en la forma debida, de modo que pudiese incluirse en el ámbito del artículo 77 de la Ley 7/1985, por lo que debemos confirmar el criterio desestimatorio del recurso que se expone en la sentencia de instancia, basándose en este mismo argumento. La sentencia no ha incurrido en error de derecho al interpretar el sentido de la petición hecha valer, sino que es dicha petición la que no se adapta a los términos de la ley, por lo que su denegación no vulnera el derecho a la información que para el ejercicio de funciones públicas establecen los apartados 1 y 2 del artículo 23 de la Constitución, íntimamente ligados al respecto"

Y aún más concretamente, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 1143/2002, de 22 de octubre, indicaba que:

"El derecho al acceso de la información existente en las dependencias administrativas no es equiparable al derecho a la obtención de nuevos informes sobre determinados asuntos. La STS de 5-11-99 (RJ 2000, 2012) indica que los datos o informes que regulan los preceptos últimamente mencionados son los existentes, esto es, los que se hallan en poder de los servicios municipales, mientras que, en el caso examinado por el Tribunal Supremo, lo que habían pedido los concejales recurrentes «no es un informe obrante en las oficinas municipales, sino que se emita un informe, a lo que no se extienden las normas mencionadas que regulan el derecho de información"

Esta interpretación del precepto es similar a la que este Consejo viene realizando del artículo 2 a) LTPA, si bien debe tenerse en cuenta que el amplio concepto de información pública incluye tanto documentos como contenidos que obren en poder del sujeto obligado. Además, conviene tener en cuenta el concepto de reelaboración contenido en el artículo 18.1. c) LTAIBG y precisado por la jurisprudencia, que se relaciona íntimamente con la definición del concepto de información pública (Sentencia del Tribunal Supremo núm. 306/2020, de 3 de marzo):

"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976. De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración"

La entidad reclamada deberá por tanto poner a disposición de la persona reclamante la información que obre en su poder, y que no requiera de una elaboración *ex profeso* para dar respuesta a la solicitud que exceda de una reelaboración básica o general.

3. Pese a lo resuelto respecto a que la mayor parte de las peticiones de información examinadas en este caso han de considerarse estimadas por silencio positivo, ello no es obstáculo para que, en cualquier caso, el acceso concedido por silencio deba llevarse a cabo en los términos y con los requisitos que el texto legal establece, teniendo en cuenta el deber de protección de datos personales, especialmente si en la documentación a la que se pretende tener acceso existen datos especialmente protegidos, por ejemplo relacionados con la salud de terceros afectados, o de menores...

El hecho de que los concejales tengan reconocido el derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 CE, les coloca en una posición preferente dada la relevancia de las funciones que desarrollan e implica, a su vez, con relación a los asuntos públicos municipales que tengan acceso a la documentación y datos de carácter personal de que disponga la Corporación a la que pertenecen, siempre que sean imprescindibles para el ejercicio de las funciones que correspondan en cada caso al concejal de que se trate, en los términos previstos en la legislación de régimen local. Como este Consejo ha reconocido en anteriores resoluciones, citando la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia TSJ de Castilla y León, num. 397/2022 de 25 marzo, con cita a su vez de la STSJ Castilla y León, de 3 de junio de 2011, "*el hecho de que por esta vía llegue a conocimiento de los concejales documentos o datos que puedan afectar a la intimidad de las personas o a su imagen, que pueda afectar a su seguridad, o relativas a materias clasificadas o relativas a materias amparadas por secreto urbanístico, lo que supone e implica para el concejal es que tan solo podrá utilizar tales noticias o información para el desarrollo de su función pero no para otras finalidades, como así lo viene reconociendo con reiteración la Jurisprudencia del T.S.*", todo ello, además, sin perjuicio del deber de guardar la correspondiente confidencialidad y sigilo sobre el contenido que deba ser objeto de protección de datos, sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros, deber de reserva al que expresamente se refiere el artículo 16.3 ROF.

Dado que las leyes atribuyen a los concejales la posibilidad de consultar la documentación obrante en el Ayuntamiento en el ejercicio de su actividad de control de los órganos de la Corporación, la cesión de los datos objeto de consulta se encuentra amparada por el artículo 6.1.c) del RGPD que considera lícito el tratamiento de datos personales cuando sea *necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento,* siendo la LBRL la norma con rango de ley que establece dicha obligación legal y permite el tratamiento de datos personales por los concejales de una Corporación Local.

Ahora bien, en dicho acceso deberán observarse los principios recogidos en el artículo 5 del RGPD, y en especial los de minimización y el de limitación de la finalidad. El principio de minización (artículo 5.1.c) RGPD) exige que los datos personales sean *"adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados",* por lo que únicamente debería darse acceso a aquellos datos personales imprescindibles para el desarrollo de las funciones que correspondan, y además los datos sólo podrán ser tratados en el ámbito de sus competencias, toda vez que éste es el límite establecido en la LBRL. Por ello, la utilización de los datos se

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

limitará al ejercicio de la función de control prevista en la Ley, sin que sea posible que los concejales den ningún tipo de publicidad a los datos ni los cedan a ningún tercero.

Y deberá tenerse una especial cautela en aquellos supuestos en los que la información a la que se accediese contuviese datos personales de categoría especial indicados en el artículo 9.1 del RGPD, o datos personales relativos a condenas e infracciones penales (artículo 10 del RGPD).

En tales casos, debería valorarse la posibilidad de facilitar la información de forma anonimizada, es decir, sin hacer referencia a datos personales, siempre y cuando con ello no se desvirtúe la legítima finalidad prevista en la LRBRL y el ROF.

Estas cautelas deben tenerse especialmente en cuenta en las peticiones que contienen o pueden contener datos especialmente protegidos. Así, las solicitud de información sobre los períodos de baja del Alcalde o los documentos TC2 de los trabajadores del servicio de ayuda a domicilio podría contener información de categorías especiales de datos personales (artículo 9 RGPD), como son los datos de salud. En estos casos, la entidad deberá tener especialmente el principio de minimización antes indicado, y facilitar únicamente aquella información necesaria para el ejercicio de las funciones de los concejales, disociando el resto. La entidad deberá justificar esta disociación en los motivos indicados anteriormente.

4. Finalmente este Consejo debe también aclarar que, a diferencia de supuestos de hecho similares, en este caso no se ha ordenado la retroacción al momento procedimental de la realización del trámite de alegaciones a terceras personas que se puedan ver afectadas por las solicitudes de información, trámite que se prevé en el artículo 19.3 LTAIBG por los motivos que se indican a continuación.

En primer lugar, y según se ha indicado en el primer apartado de este Fundamento Jurídico, la falta de respuesta de la entidad reclamada en el plazo máximo de resolución – cinco días- implica la estimación de la petición por silencio administrativo positivo. Y tal y como indica el artículo 24.2 LPAC, "*La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento"*; y el 24.3. a), "*En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo*". Este Consejo por tanto solo podía confirmar la estimación realizada *ope legis*, no pudiendo esta resolución modificar ni el sentido ni el contenido del acto resolutorio.

Pero es que en segundo lugar, el trámite de alegaciones a terceras personas no está previsto en el regulación específica del derecho de acceso de los concejales y concejalas. Este Consejo no entiende que la normativa de transparencia resulte de aplicación supletoria en este caso, pues considera que la normativa específica no incluyó este trámite debido a la especial consideración del derecho de acceso que tienen los miembros electos de las corporaciones locales acceden a la información. Y es que estos lo hacen con base en el derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 CE, lo que les coloca en una posición preferente dada la relevancia de las funciones que desarrollan. Así se manifestaba ya en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 1989:

> *"Este Tribunal Supremo ha señalado con reiteración notoria que el artículo 23.1 de la Constitución, al reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, implica, a su vez, con relación a los asuntos públicos municipales que los concejales tengan acceso a la documentación y datos de que disponga la Corporación a la que pertenecen, tal como a nivel legal ordinario se recoge en el art. 77 de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, según el cual «todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función"

No resultaría coherente con este hecho que este Consejo obligara a la realización de un trámite no previsto en la regulación específica y que retrasara el acceso a la información a los electos locales, sin perjuicio del deber de reserva de estos previstos en la normativa local y del entendimiento, a la vista de la solicitud y la reclamación, de que la información se utilizará para el desarrollo de su función. Esta parecería ser la interpretación a realizar a la vista de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1985, de 6 de marzo, en relación con las limitaciones legales de las facultades reconocidas en el artículo 23 CE:

"El artículo 23.2 de la CE consagra el derecho de todos los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes. Como ya hemos declarado en anteriores ocasiones (Sentencia de 20 de febrero de 1984), el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley, que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, o se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros, pues si es necesario que el órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría, no lo es menos que se ha de asignar a todos los votos igual valor y se ha de colocar a todos los votantes en iguales condiciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión. Y naturalmente si estos límites condicionan la actuación del legislador, con igual fuerza, cuando menos, han de condicionar la actuación de los propios órganos representativos al adoptar éstos las medidas de estructuración interna que su autonomía les permite."

Obviamente el concejal que acceda a la información sólo puede utilizar los datos en el ámbito de sus competencias, es decir, para el control de la actividad del ente de la Administración Local correspondiente, ya que otro uso seria incompatible con dicho fin, todo ello, además, sin perjuicio del deber de guardar la correspondiente confidencialidad y sigilo sobre el contenido de la misma que deba ser objeto de protección de datos, sin darle publicidad que pudiera perjudicar los intereses de la entidad local o de terceros, deber de reserva al que, por lo demás, expresamente se refiere el artículo 16.3 ROF .

Sexto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

Según lo dispuesto en el art. 77 de la LBRL, el concejal que acceda a la información que obre en poder de los servicios de una corporación municipal solo puede utilizar los datos que resulten precisos para el desarrollo de su función.

Al respecto, precisa la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 6248/1995, de 9 de diciembre, que "*El derecho de los miembros de las Corporaciones Locales a la información necesaria para el desempeño de sus cargos [...] es esencial para el funcionamiento democrático de dichas Corporaciones y para el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos que dimana del artículo 23.1 de la Constitución. Una información adecuada es presupuesto ineludible para participar en las deliberaciones y votaciones del Pleno y de los restantes órganos colegiados, para una correcta labor de control y fiscalización o para el ejercicio de las responsabilidades de gestión que en su caso ostente el Concejal ...*".

A su vez, el reflejo del referido límite de uso en el marco específico de la protección de los datos personales se halla en el artículo 5.1 b) del RGPD que establece que estos serán "*recogidos con fi-*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

nes determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; … («limitación de la finalidad»)". Por lo expresado, la utilización de los datos personales por el concejal se limitará al ejercicio de sus funciones legalmente previstas, sin que sea posible una difusión posterior de los mismos que no esté igualmente amparada por el cumplimiento de alguna de las condiciones establecidas en el art. 6.1 del RGPD.

Por último, de conformidad con lo dispuesto tanto en el art. 5.1 de la LOPDGDD como en el artículo 16.3 del ROF, el concejal está sujeto a un deber de confidencialidad, consistente en guardar reserva y garantizar la seguridad adecuada de los datos personales contenidos en la información que se le facilite, incluso con posterioridad a la finalización de su mandato.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación en cuanto a la solicitud de:

- *" Informe de las bajas laborales de los miembros de la Corporación Local, incluidas las bajas por paternidad del Alcalde-Presidente del presente Ayuntamiento, en este caso se hace requerimiento sobre la actividad laboral ejecutada durante las 16 semanas de permiso de paternidad…"*

Por otra parte copia del decreto de delegación de funciones de alcaldía que debe de existir de acuerdo con el artículo 47.2, primer párrafo, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, que dispone sin perjuicio de lo dispuesto en su párrafo segundo, que "en los casos de ausencia, enfermedad o impedimento, las funciones de Alcalde no podrán ser asumidas por el Teniente Alcalde a quien corresponda sin expresa delegación que reunirá los requisitos de los números uno y dos del articulo 44". Véase también el articulo 23.3 de la ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, que establece que "los Tenientes de Alcalde sustituyen, por el orden de su nombramiento y en los casos de vacante, ausencia o enfermedad al Alcalde. …".

- *"… pido a la autoridad competente del ilustrísimo Ayuntamiento de Ugíjar que se me facilite un informe lo más ajustado posible a la literalidad de los ingresos y los gastos llevados a cabo en la partida presupuestaria correspondiente al servicio de ayuda a domicilio gestionado directamente por el organismo en cuestión, informe en el que se hagan constar tanto las partidas de gastos como las partidas de ingresos en dicho presupuesto, así como, horas llevadas a cabo en cada uno de los núcleos de población y gastos de transporte que tiene que sufragar el organismo, gastos en personal, materias primas, distribución de los equipos de protección individual de los trabajadores, cursos de concienciación y formación sufragados por el organismo con beneficio en dichos trabajadores, informe en el que se haga constar también los criterios de selección, ademas, bolsa de trabajo de los trabajadores que se incorporan en la plantilla, criterios de selección de! personal en plantilla para la reallzación de nuevos cursos de formación gratuitos para los trabajadores.*

Por otro lado solicito que se me facilite copia de los TC2 correspondiente a los trabajadores pertenecientes a la ayuda a domicilio durante los meses de abril de 2023, mayo de 2023 y junio de 2023, copia de las fuentes de financiación de dicho servicio, gastos en la seguridad social correspondientes, copia del cuadro de cuentas

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

perteneciente a la prestación de la ayuda a domicilio en el que se hagan constar los proveedores de materias primas, sueldos y salarios, seguridad social a cargo de la empresa, gastos de transporte, así como otros gastos que ocasione dicho servicio.

Además, hago solicitud de acceso a todas las facturas y nóminas llevadas a cabo durante el ejercicio económico 2023 en dicho servicio, así como, copia de aquéllos documentos concretos que según criterio me parezca necesario hacer un análisis mas profundo una vez realizadas las visualizaciones que considere necesarias en dependencias municipales".

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Quinto y Sexto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución. La información se facilitará previa disociación de los datos personales que no fueran necesarios para el ejercicio de las funciones atribuidas a los concejales, especialmente respecto a la información contenida en las categorías especiales de datos del artículo 9 RGPD.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo